

ОБГРУНТУВАННЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЙ ІСТОРИЧНОЇ ГЕОГРАФІЇ

Інна ВІВСЯНА (м. Кіровоград)

У статті розглядаються можливості історико-географічних досліджень в обґрунтуванні майбутньої реформи адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, районування, адміністративно-територіальна реформа.

In the article possibilities of historical-geographical researches are examined in the ground of future reform of administrative-territorial device of Ukraine.

Key words: administrative-territorial system, division into districts, administrative-territorial reform.

Реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) є складовою адміністративно-територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, та сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті.

Актуальність реформи АТУ обумовлюється низкою обставин. Сучасний АТУ України сформувався за відсутності самостійної методології і визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР. Він був адаптований до командно-адміністративної системи управління. Лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни АТУ на наукових засадах, виходячи з

інтересів безпеки української держави. Наявний АТУ стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.

За таких умов реформа має враховувати науково обгрунтовані висновки різних наук – юридичних, економічних, географічних, у тому числі й історичної географії. При науковій розробці та вивченні актуальних питань історії, що досліджується обов'язково в просторі та часі, вчені значну увагу звертають на особливості АТУ. На одному рівні за важливістю стоять дослідження, присвячені історії формування державних кордонів, і ті, що вивчають зміни адмінподілу [9, с. 105]. Завдання вчених в галузі історичної географії та суміжних з нею гуманітарних та природничих наук полягають у розробці всіх складових великомасштабної проблеми, що стосується впорядкування внутрішнього устрою держави, пошуків оптимальних способів удосконалення системи управління територіями.

Питанню вивчення змін АТУ України приділялося чимало уваги в працях істориків, державознавців та правників. Вчені визначили низку принципів, на яких базувалися перетворення АТУ. Серед них виділимо: врахування природно-історичних та економічних умов; максимальне наближення державного апарату до населення, створення умов для широкого розгортання місцевої ініціативи. Радянські вчені практично не звертали увагу на важливість природно-географічного фактора та історично складену систему регіонів, етнічні відмінності населення певних територій. Серед сучасних дослідників, які плідно працюють над вивченням проблем реформування АТУ, слід відзначити О.В. Андрощука [2], Я.В. Верменич [4-6], М.Ф. Дмитрієнка [9], П.Ткачука [15], В.І. Шабельникова [16], авторів колективних монографій та посібників [1].

Отже, одне з важливих питань, яке необхідно розв'язати з допомогою історичної географії – це оптимальні принципи та засади, що мають становити основу АТУ при його можливих перетвореннях.

Спільними напрацюваннями науковців вироблено наукове визначення АТУ: “Адміністративно-територіальний устрій – зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Такий поділ є неодмінною умовою функціонування відповідних державних, громадських структур та органів місцевого самоврядування” [12].

Ученими запропоновано періодизацію процесу формування АТУ, що нараховує 11 етапів, які відповідають формам державного устрою [7, с. 9].

Становлення окремого типу державності зазвичай супроводжувалось адміністративною реформою, що мала на меті зміцнити, впорядкувати управління окремими територіями. Такими були реформи княгині Ольги

(запровадження погостів), князів Святослава та Володимира (заміна племінних князівств на княжі посади). АТУ Галицько-Волинського князівства та Великого князівства Литовського був подібний до адміністративно-територіального устрою Київської Русі [1, с. 34]. У другій половині XV ст. уряд Великого князівства Литовського розпочав остаточне скасування автономії українських земель і ліквідацію удільних князівств. На початку XVI ст. великокнязівський уряд здійснив реформу, за якою в українських землях було запроваджено такий же, як у Литві, адміністративно-територіальний поділ. Основною територіальною одиницею стало воєводство, яке поділялося на повіти й волості.

Люблінська унія спричинила зміни в адміністративному управлінні українських земель. Територія держави поділялася на шість воєводств: Руське, Белзьке, Волинське, Подільське, Брацлавське та Київське. На чолі кожного з них був воєвода. Воєводства поділялися на повіти, які очолювали старости, призначені королем. Такий устрій є федеративно-обласним. На інших українських землях встановлювався АТУ відповідних держав, до складу яких вони входили (у Закарпатті – комітати (жупи), у Буковині – волості, Хотинська райя, цинуті).

У ході Визвольної війни з 1649 року з'явилася можливість створення автономного територіального устрою. Визначився АТУ, який будувався переважно на традиціях Запорізької Січі як військово-територіальної організації. Територія України поділялась на полки, кількість яких не була сталою. 1649 року їх налічувалося 16, а 1655 – 24. Полки поділялися на сотні, кількість яких була довільною. У подальшому до 80-х рр. XVIII ст. на Лівобережжі (Гетьманщині) та Слобожанщині зберігалась полково-сотенна система. Усі органи адміністративної влади були виборними. Південна частина України була контрольована в основному запорозькими козаками. До скасування Січі у 1775 р. на запорозьких землях існував адміністративний поділ на паланки, яких було сім.

З кінця XVIII ст. на українських територіях, які входили до складу Російської імперії, почала формуватися губерньська система управління. Адміністративні реформи продовжувались до 20-х років XIX ст., коли остаточно сформувалася трирівнева система АТУ: губернія – повіт – волость.

Наприкінці XVIII ст. внаслідок трьох поділів Речі Посполитої (1772, 1793, 1795) українські землі потрапили до складу Австрії, Російської імперії і Туреччини. 1772 р. до складу Австрії ввійшла вся територія Руського воєводства (без Холмської землі), Белзького та західних повітів Волинського й Подільського воєводств, а 1774 — Буковина (без Хотинської райї). Австрійський уряд утворив на захоплених територіях Коронну землю – Королівство Галичини й Лодомерії (Володимирії) з центром у

Львові, у складі якого штучно об'єднав українські етнічні землі з частиною польських земель.

У ході революції 1917 р. визначилася необхідність реформування АТУ України. Успадкована від царської Росії адміністративно-територіальна система була побудована, за своєю суттю, на поліцейсько-фіскальних принципах і відображала диференціацію продуктивних сил доволі умовно. До того ж після повалення самодержавства, особливо після більшовицького перевороту почали стихійно формуватися нові адміністративно-територіальні утворення.

6 березня 1918 р. Центральна Рада прийняла закон про новий адміністративно-територіальний поділ Української Народної Республіки. Найбільшими адміністративно-територіальними одиницями мали бути землі, які поділялися на волості, а ті, у свою чергу, складались із громад. Землі за своїми розмірами були значно меншими за губернії і охоплювали 3 – 4 попередні повіти. Передбачалось утворення 30 земель, назви яких відроджували історичну пам'ять: Древлянська земля, Болохівська земля, Низ, Січ тощо. Очевидним є вплив М. Грушевського як історика (він значну увагу приділяв питанням історичної географії українських земель) на реформу АТУ. Проте даний проект не був запроваджений у життя через складну політичну ситуацію [9, с. 119-121].

У складних воєнно-політичних умовах 1917 – 1920 рр. зберегти єдність української держави не вдалося. Зрештою, до 1921 р. більшість українських земель перебували у складі Української Соціалістичної Радянської Республіки. Українці проживали в 12 губерніях, 102 повітах та 1989 волостях.

За Радянської влади існувала значна розбіжність між проголошеним народовладдям та фактичною диктатурою, що відбилося на системі територіальної організації влади. У радянський період державний устрій України узалежнився від економіки, а територіальна організація влади стала суворо централізованою. У 1922 – 1932 рр. в Україні була здійснена поетапна адміністративна реформа, метою якої було визначення оптимальних для економічного управління розмірів адміністративно-територіальних одиниць.

У проведенні радянської адміністративної реформи характерним було явище формального врахування наукового обґрунтування нового територіального поділу. Серед інших учених завдання створення наукової парадигми реформи у 1924 р. отримали історики: Д. І. Багалій та інші. За твердженнями Я. Верменич, “Д. Багалій ретельно виконав доручену йому роботу, представивши в Центральну адміністративно-територіальну комісію записку з власним баченням нового адміністративно-територіального поділу. Аналіз записки Д. Багалія приводить, однак, до висновку, що до вченого звернулися запізно, коли питання про “ліквідацію

губерній як зайвої інстанції” було вже вирішене VII Всеукраїнським з’їздом Рад” [6, с. 84].

Під впливом загальних процесів реформування державної структури та політики “українізації” активізував свою наукову діяльність М. С. Грушевський. Він заснував нову “київську школу” істориків, робота якої ґрунтувалася на історико-територіальному принципі. М. Грушевський визначив напрям досліджень – “історичне районознавство”. “У структурах Історичної секції ВУАН М. Грушевським була утворена низка дослідницьких комісій, або комісій порайонного вивчення історії України. До нової історичної школи належав “цвіт” тодішньої науки: Олександр Грушевський, Катерина Грушевська, Осип Гермайзе, Сергій Шамрай, Катерина Лазаревські, Микола Ткаченко, Віктор Юркевич, Павло Глядківський, Сильвестр Глушко, Прокіп Нечипоренко, Марія Жуковська та інші” [11, с. 210].

На сьогодні характерними проблемами АТУ України є: надмірна подрібненість, яка гальмує розв’язання програмних завдань соціально-економічного розвитку країни; існування непередбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць – селища міського типу; існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади; недосконала класифікація міст за адміністративною ознакою; недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл; дезінтеграція адміністративно-територіальних одиниць; існування населених пунктів, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклав); невизначеність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Одним із головних уроків вивчення реформ адміністративно – територіального устрою є обережне ставлення до проектів кожних змін адміністративних меж. Розробка цих проектів із історико-географічного погляду будується на:

1) аналізі історії змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період, стійкість конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів, виявленні “острівків”, що прагнуть до головних центрів території, яка ніколи не міняла свою адміністративну належність, стійкості виконання адміністративних функцій містами, природно-історичної основи адміністративного районування;

2) вивченні мереж відомчого поділу країни (військових округів, залізниць, округів з керування енергогосподарством, сукупність яких відображує реальне господарче, транспортне та соціальне ділення території;

3) порівнянні наявних схем галузевого та інтегрованого економічного, соціального та інших видів районування і розробка нової моделі районування;

4) вивченні ареалів тяжіння основних міст, насамперед трудових та інших зв'язків населення;

5) аналізі соціально-культурної забезпеченості міст різного рангу для виконання функцій адміністративних центрів у вузлових районах;

6) вирішенні комплексу соціально-географічних завдань, що містить виявлення культурно-географічних розбіжностей у країні, регіоналізму, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, бар'єрності наявних адміністративних кордонів та ін.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР незалежності України, на теоретичному рівні відразу ж поставало питання необхідності обґрунтування оптимальної схеми АТУ, яка повинна якнайкраще відповідати потребам розбудови української держави і узгоджуватися з об'єктивною територіальною диференціацією соціально-економічних процесів.

Проте на практиці українська держава зіткнулась із необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90-тих років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням в державі олігархічно-кланової системи влади, відстрочили вирішення питання запровадження нового АТУ.

1997 року Верховною Радою України був прийнятий закон "Про адміністративно-територіальний устрій України", що мав вирішити певні протиріччя і проблеми, однак Президент України наклав на нього вето.

1998 року була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої мала стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Здійснення деяких заходів щодо АТР розпочалось у 2000 р. Метою такого реформування було проголошено "поліпшення управління територіями", а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте впродовж наступних чотирьох років не було розроблено (принаймні не було представлено на розгляд суспільства) ані засад реформи АТУ, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім вирішили здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті вдосконалення його системи. Тобто, через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання даної проблеми. Замість реформи було

запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою [14, с. 24].

Підготовці засад реформи АТУ не сприяла й інституційна неузгодженість в цьому питанні, адже підготовкою реформи АТУ займалися тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, з питань адміністративно-територіального устрою були створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.02 № 478-р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.02 р. № 703).

2005 р. після зміни політичного керівництва держави питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового Уряду. Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи, відповідний напрям діяльності очолив віце-прем'єр-міністр Р. Безсмертний. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” містив перелік конкретних заходів по вирішенню питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначеною робочою групою був запропонований проект реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася.

Указом Президента України від 26 квітня 2005 р. було створено Національну раду з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Завданням цього органу глава держави визначив формування ефективної системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. Однак фактично цей інституційний орган не здійснив практичних заходів з вирішення питання реформування АТУ.

2006 р. Указом Президента від 3 травня № 340/2006 зазначену Національну раду було перейменовано в “Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування” та затверджено Положення про Національну раду. Серед її основних завдань зазначено розроблення та внесення пропозицій щодо “комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування”.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї Стратегії передбачає проведення у 2009 – 2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад.

Слід зазначити, що в результаті революційних подій 2004 року деякими політичними силами була реанімована ідея макрорегіоналізації України й на її основі переходу до федеративного державного устрою. Це відбувалось як на теоретичному рівні (наприклад, концептуальні обґрунтування В. Тихонова), так і на практичному рівні. Зокрема, йдеться про події 2004 р. у Сєверодонецьку, збір підписів громадян у Донецьку за проведення референдуму щодо федералізації (2005 р.), збір підписів за референдум про незалежність Донбасу (2006 р.). На думку народного депутата В. Колесніченка та правозахисника Р. Бортника, “федеративний устрій враховує існуючу господарську, географічну, етнічну, мовну, конфесійну специфіку регіонів України. Надання історичним землям України певного обсягу функцій, необхідних для розв’язання специфічних регіональних проблем, по-перше, забезпечить розвиток, як самих регіонів, так і держави в цілому, відкриє простір інтеграційним процесам в Україні. По-друге, дозволить знайти оптимальну модель державного устрою України, яка поєднує переваги єдиної держави з самостійністю регіонів. І, по-третє, забезпечить єдність, соборність України, покладе кінець сепаратистським, іредентистським настроям” [3].

На сьогодні фактично єдиним системним проектом реформи АТУ, у якому розкриті як концептуальні засади реформи, так і деякі питання її практичної реалізації, і таким, що викладений у формі закону України, є проект, розроблений робочою групою під керівництвом Р. Безсмертного. Під час роботи групою було розроблено декілька обґрунтованих пропозицій щодо реформування АТУ. Одна з них – трирівнева: вісім регіонів, від 250 до 500 районів і 4 тисячі громад. Інша – дворівнева – передбачає створення близько 70 регіонів і 5 тисяч громад, вона ґрунтується на системі комунікацій до центру області.

Третій підхід покладено в основу проекту Закону України “Про територіальний устрій України”. Цей законопроект пройшов досить широке публічне обговорення із залученням фахівців і громадськості. Кількість та склад нових адміністративно-територіальних одиниць мають визначатися передусім, такими пріоритетними стратегічними цілями соціальної політики, як рівнодоступність усіх громадян до ресурсів розвитку людського потенціалу, враховуючи комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг.

Законопроектом пропонується встановити трирівневу систему АТУ: регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади. Базовою ланкою

АТУ визначено громаду. Запропоновано також кількісні параметри нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше 5 тисяч жителів, для району – не менше 70 тисяч, для регіону – не менше 750 тисяч. Визначено також критерії віднесення населених пунктів до окремих категорій – село, містечко, місто, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установлення їхніх меж, перейменування тощо. Принципово важливим положенням законопроекту є те, що територіальну реформу пропонується здійснювати за принципом “знизу догори”, розпочинаючись із формування громад [8].

Основною науково-дослідною установою, яка протягом останніх десяти років працює над виробленням корисної для країни моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, є Інститут трансформації суспільства під керівництвом О.Соскіна. Поєднання зусиль науковців різних галузей має дати науково обґрунтовану систему АТУ, яка одночасно продовжувала б історичні традиції української державності та враховувала передовий досвід інших країн.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. Видання друге, виправлене і доповнене / За заг. редакцією В. Г. Яцуби – К., 2002. – 270 с.
2. Андросук О.В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки XX ст.). – К., 2004.
3. Бортник Р., Колесніченко В. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку української держави// <http://bortnik.from-ua.com/379227.html>
4. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / НАН України. Інститут історії України. – К.: Інститут історії України, 2008. – 160 с.
5. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / НАН України. Інститут історії України. – У 2-х ч. – К.: Інститут історії України, 2009. – Ч. 1. – 364 с.
6. Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20 – 30-х рр.: прорахунки й уроки// Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. Міжвідомчий збірник наукових праць. – Випуск 10. – К., 2003. – С.82 – 92.
7. Вовканич С. Й., Цапок С. О., Кравців В. С., Щеглюк С. Д. Історія формування адміністративно-територіального устрою України// Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Л. Т. Шевчук. – Львів, 2007.
8. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України // Юридичний журнал. – 2009. – № 3.
9. Дмитрієнко М.Ф. Адміністративно-територіальний устрій українських земель: історія, проекти, реальність (XIX – початок XX ст.)// Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – Вип. VI. – К., 2003. – С.105 – 124.
10. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України// <http://www.adm.dp.gov.ua>
11. Колесник І. Регіональна історія в українській історіографії: практика та рефлексія //Регіональна історія України. Збірник наукових статей. – Вип.1. – К., 2007. – С. 205 – 220.

12. Новик В.П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні// Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – № 2. <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08nvptuu.htm/08nvptuu.htm>

13. Скуратович Ірина Миколаївна. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920 – 1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005.

14. Слабенко-Ванжула В. Історичне підґрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні// Актуальні проблеми державного управління. Збірник наук.праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса, 2009. – № 2. – С.22 – 25.

15. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 5–7(14). – С.141 - 151.

16. Шабельников В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917–1940. Монографія. – Донецьк: Вид-во Донецького національного ун-ту, 2006. – 108 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Вівсяна Інна Анатоліївна – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України КДПУ ім. В. Винниченка.

Наукові інтереси: проблеми суспільно-політичної історії та історико-географічні питання розвитку українського народу.